Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7452**

18. Wahlperiode

(zu Drucksache 18/7218)
03.02.2016

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse

– Drucksache 18/7218 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bunderates

Der Bundesrat hat in seiner 941. Sitzung am 29. Januar 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 1 Absatz 1 Satz 1 TabakerzG)

   In Artikel 1 sind in § 1 Absatz 1 Satz 1 vor dem Punkt am Satzende folgende Wörter einzufügen:

   „mit der Maßgabe, dass

   a) unter Artikel 2 Nummer 15 keine Erzeugnisse fallen, die psychoaktive Substanzen enthalten und mit anderer Zweckbestimmung als Rauchen in den Verkehr gebracht werden,

   b) unter Artikel 2 Nummer 16 auch E-Shishas, E-Zigarren oder E-Pfeifen fallen, sofern sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen, und

   c) die Bereitstellung von Produkten nach Artikel 2 Nummer 40 jede Abgabe ... weiter wie Vorlage in Absatz 1 Satz 2 ...“*

   Folgeänderung:

   In Artikel 1 ist § 1 Absatz 1 Satz 2 zu streichen.

   Begründung:

   Zu Buchstabe a:

   Die vorgeschlagene Ergänzung ist erforderlich, um pflanzliche Erzeugnisse mit psychoaktiven Substanzen, die in der Vergangenheit unter Umgehung des Tabakrechts z. B. als Raumdüfte vertrieben wurden, aber entgegen ihrer Zweckbestimmung geraucht wurden (sog. Legal Highs), von den pflanzlichen Raucherzeugnissen abzugrenzen.

   Zu Buchstabe b:

   Die vorgeschlagene Ergänzung ist zur Klarstellung erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die im

* vgl. hierzu Ziffer 2

Rechtsetzungsverfahren befindliche Änderung des Jugendschutz- und des Jugendarbeitsschutzgesetzes, in welchen ebenfalls die Begriffe E-Zigaretten und E-Shishas verwendet werden.

2. Zu Artikel 1 (§ 1 Absatz 1 Satz 2 TabakerzG)

In Artikel 1 sind in § 1 Absatz 1 Satz 2 die Wörter „jede Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Gemeinschaftsmarkt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit umfasst" durch die Wörter „das Anbieten, Vorrätighalten zum Verkauf oder zu sonstiger Abgabe, Feilhalten und jedes Abgeben an andere umfasst" zu ersetzen.

Begründung:

Die Ausführungen in § 1 Absatz 1 Satz 2 zu der Bereitstellung von Produkten basieren auf Artikel 2 Nummer 1 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 (EU-Marktüberwachungsverordnung).

In der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf unter Abschnitt B „Besonderer Teil" wird zwar ausgeführt, dass mit der Bereitstellung von Produkten auch die Lagerhaltung erfasst wird. Dies wird jedoch für nicht ausreichend erachtet, da wegen der unspezifischen Definition Probleme in der Tabaküberwachung zu erwarten sind. Zum anderen sind die Erläuterungen zu den Begründungen nach Erlass der Rechtsverordnung nicht unmittelbar für die Wirtschaftsbeteiligten zugänglich. Um die Handlungsfähigkeit des Vollzugs (z. B. Sicherstellung der Ware bei Nicht-Konformität) zu gewährleisten, u. a. hinsichtlich der Bereithaltung von Produkten für Verkaufszwecke oder des Anbietens zum Verkauf oder jeder anderen Form der Weitergabe, sollte an der derzeit geltenden Definition des Begriffs „Inverkehrbringen" gemäß § 7 Absatz 1 des Vorläufigen Tabakgesetzes festgehalten werden.

3. Zu Artikel 1 (§ 2 Nummer 9 TabakerzG)

In Artikel 1 sind in § 2 Nummer 9 nach den Wörtern „mit Erzeugnissen in Berührung zu kommen" die Wörter „sowie Materialien und Gegenstände, die bei der Inhalation der Erzeugnisse dazu bestimmt sind, mit dem Dampf in Berührung zu kommen" einzufügen.

Begründung:

Es sollten zusätzlich solche Bedarfsgegenstände genannt werden, die beim Inhalieren der Tabakerzeugnisse bzw. elektronischen Zigaretten in Kontakt mit dem Dampf kommen, z. B. Shisha-Schläuche. Hier gibt es immer wieder erhebliche Hygieneprobleme, die bei der Überwachung dieser Unternehmen (z. B. Shisha-Bars) auffallen. Daher ist es erforderlich, die Definition zu erweitern und zu konkretisieren, um eine Rechtsklarheit auch bezüglich der Überwachung dieser Materialien und Gegenstände zu erhalten.

4. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b TabakerzG)

In Artikel 1 sind in § 5 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b nach dem Wort „Bestandteilen" die Wörter „(wie in Filtern, Papieren, Packungen oder Kapseln)" einzufügen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Ergänzung ist zur Klarstellung des Gewollten erforderlich und entspricht der Aufzählung in Artikel 7 Absatz 7 der Richtlinie 2014/40/EU.

5. Zu Artikel 1 (§ 6 und § 15 TabakerzG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für eine praxisgerechte Verlängerung der Umsetzungsfrist um 15 Monate für die Anbringung der neuen Warnhinweise auf Verpackungen für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse einzusetzen.

Begründung:

Die §§ 6 und 15 des Tabakerzeugnisgesetzes wären für Packungen und Außenverpackungen von Tabakerzeugnissen, elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern nach dem vorliegenden Entwurf ab dem 20. Mai 2016 anzuwenden, obwohl es in der Tabakwirtschaft erhebliche Schwierigkeiten bei der fristgerechten Produktionsumstellung für die neu zu gestaltenden Packungen und Außenverpackungen mit den gesundheitsbezogenen Warnhinweisen gibt, weil die zu erwartenden Nachfragespitzen bei den auf dem

Markt zur Verfügung stehenden Spezial-Maschinenbauern in der vorgesehenen Übergangszeit nicht abgedeckt werden können. Gleiches gilt für die Designumstellung der zahlreichen unterschiedlichen Verpackungshüllen, wegen der begrenzten Anzahl an entsprechenden Fachkräften.

6. Zu Artikel 1 (§ 16 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 TabakerzG)

   In Artikel 1 sind in § 16 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 die Wörter „, falls erforderlich," durch die Wörter „über diese" zu ersetzen.

   Begründung:

   Das Führen eines Beschwerdebuches muss verpflichtend sein und darf nicht in das Ermessen des Wirtschaftsakteurs gestellt werden.

7. Zu Artikel 1 (§ 21 Absatz 1 Satz 1 einleitender Satzteil und Nummer 1 TabakerzG)

   In Artikel 1 sind in § 21 Absatz 1 Satz 1 einleitender Satzteil und Nummer 1 jeweils nach dem Wort „Tabakerzeugnissen" die Wörter „und verwandten Erzeugnissen" einzufügen.

   Begründung:

   § 21 TabakerzG regelt das Verbot von Werbung von Tabakerzeugnissen mit qualitativen Zielen. So sollen zum Beispiel Jugendliche durch Werbung nicht zum Konsum veranlasst oder darin bestärkt werden. Nicht explizit unter das Werbeverbot von Tabakerzeugnissen fallen gemäß den Begriffsbestimmungen nach § 2 TabakerzG die verwandten Erzeugnisse (elektronische Zigaretten, Nachfüllbehälter und pflanzliche Raucherzeugnisse). Die Ergänzung des Werbeverbots um die verwandten Erzeugnisse dient der Klarstellung des Werbeverbots für diese Produkte mit den genannten qualitativen Zielen. Dies steht im Einklang mit den Erwägungen der Richtlinie 2014/40/EU (Erwägungsgrund Nummer 43), wonach elektronische Zigaretten sich zu einem Mittel für den Einstieg in die Nikotinabhängigkeit und letztlich in den herkömmlichen Tabakkonsum entwickeln können, da mit ihnen der Vorgang des Rauchens nachgeahmt und normalisiert wird. Aus diesem Grund sollte, wie in den Erwägungen der Richtlinie 2014/40/EU ausgeführt, ein restriktiver Ansatz in Bezug auf die Werbung für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter verfolgt werden.

8. Zu Artikel 1 (§ 31 Absatz 2 Satz 1 TabakerzG)

   In Artikel 1 ist in § 31 Absatz 2 Satz 1 das Wort „Proben" durch die Wörter „gegen Empfangsbescheinigung Proben fordern oder" zu ersetzen.

   Begründung:

   Die vorgeschlagene Ergänzung dient der Klarstellung einer nahtlosen Fortsetzung der bisherigen Verfahrensweise bei der Überwachung bzw. Probenahme von Tabakerzeugnissen durch die vor Ort zuständigen Behörden. Die neue Formulierung entspricht der bisherigen Regelung der Probenahme in § 42 des Vorläufigen Tabakgesetzes sowie der entsprechenden Regelung in § 43 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuches.

9. Zu Artikel 1 (§ 43 Absatz 1 und 2 TabakerzG)

   Die Ausnahmen von der Zustimmungsbedürftigkeit in den in Absatz 1 und Absatz 2 des § 43 vorgesehenen Fällen lehnt der Bundesrat ab. Die Vorschrift ist dahingehend zu ändern, dass die Zustimmungsbedürftigkeit weiterhin gegeben ist.

   Im Übrigen wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, den Behörden bei Gefahr im Verzug andere rechtliche Möglichkeiten als die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen durch ein Bundesministerium ohne Zustimmung des Bundesrates zu eröffnen, um eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen.

   Begründung:

   Der Bundesrat sieht seine föderalen Mitwirkungsrechte hier nicht ausreichend gewahrt. Die Dringlichkeit des Erlasses einer Rechtsverordnung soll aus Sicht des Bundesrates nicht dazu führen, dass die grundsätz-

lich verfassungsmäßig vorgesehenen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei dem Erlass der entsprechenden Rechtsverordnungen außer Acht gelassen werden dürfen. Der Bundesrat hätte keine Möglichkeit, ein Außerkrafttreten einer solchen entsprechenden Rechtsverordnung zu erzwingen, wenn er zu der Überzeugung gelangte, dass er ihr nicht zugestimmt hätte oder dass die Regelung zwar dringlich erforderlich war, eine Fortdauer der Regelung auf unbestimmte Zeit aber nicht seine Zustimmung fände.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber in anderen Rechtsgebieten bei Gefahr im Verzug der Exekutive Möglichkeiten zur Abwendung der Gefahr eingeräumt, die nicht den Erlass neuer Rechtsverordnungen voraussetzen.

10. Zu Artikel 1 (§ 44 Absatz 2 TabakerzG)

In Artikel 1 ist in § 44 Absatz 2 zu streichen.

Begründung:

Der Bundesrat wünscht die Wahrung seines Zustimmungsrechtes auch bei der Umsetzung verbindlicher technischer Vorschriften.

Insbesondere erhält der Bundesrat so die Möglichkeit einer Mitbestimmung darüber, ob eine Umsetzung einer technischen Vorschrift noch auf dem Wege der Rechtsverordnung als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden kann oder aus seiner Sicht zwingend einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

11. Zu Artikel 1 (§ 46 TabakerzG)

In Artikel 1 sind in § 46 die Wörter „ohne Zustimmung“ durch die Wörter „mit Zustimmung“ zu ersetzen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung ist notwendig, da in § 46 nicht ausreichend bestimmt ist, welche Folgeänderungen als „notwendig“ erachtet werden. Auch aus der Begründung zu § 46 wird dies nicht in ausreichendem Maße klar. Für die Länder ergibt sich hieraus eine nicht akzeptable Unberechenbarkeit der künftig zu erwartenden Rechtsvorschriften, die von ihnen durchzusetzen sind.

Der Bundesrat sieht seine föderalen Mitwirkungsrechte hier nicht ausreichend gewahrt. Die notwendige Anpassung von Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes angepasst werden müssen, ist gegebenenfalls nicht eindeutig durch den Gesetzeswortlaut bestimmt bzw. beinhaltet einen Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers. Artikel 80 Absatz 2 Grundgesetz schreibt, vorbehaltlich anderer bundesgesetzlicher Regelung, die Zustimmungsbedürftigkeit einer Rechtsverordnung auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, vor. Eine solche im Gesetzentwurf vorgeschlagene anderweitige bundesgesetzliche Regelung lehnt der Bundesrat vorliegend ab.

12. Zu Artikel 1 (§ 47 Absatz 1 TabakerzG)

Der Bundesrat hält es für misslich, dass der Gesetzentwurf so kurz vor dem 20. Mai 2016 eingebracht worden ist und indirekt eine Frist für die Umstellung der Produktion bereits am 20. Mai 2016 setzt beziehungsweise ansonsten die Einstellung der Produktion vorsieht.

Der Bundesrat bittet zu prüfen, inwieweit das Inverkehrbringen bis zum 20. Mai 2017 im Sinne der Richtlinie einem längeren Inverkehrbleiben im Sinne des Gesetzentwurfes entgegensteht und zu prüfen, ob eine längere Frist für das Inverkehrbleiben gewährt werden sollte, um zu verhindern, dass gegebenenfalls noch relativ viel nicht abverkaufte Ware aus dem Verkehr gezogen werden muss. Bei der Prüfung der Fristen für das Inverkehrbleiben sollten sowohl die berechtigten Interessen der Einzelhändler als auch die Zielsetzungen, die mit der Umsetzung der Richtlinie verbunden sind, berücksichtigt werden.

13. Zu Artikel 1 (§ 47 Absatz 4 TabakerzG)

In Artikel 1 ist in § 47 Absatz 4 die Angabe „Buchstabe a“ zu streichen.

Begründung:

Die Änderung soll gewährleisten, dass Mentholzigaretten, die über die Zugabe in Bestandteilen mentholisiert werden, mit Mentholzigaretten, die ihr Aroma durch eine Mentholisierung des Tabakstrangs erhalten, im Hinblick auf die verlängerte Frist zur Einführung eines Mentholzigarettenverbots gleichgestellt werden.

Mit § 47 Absatz 4 des Entwurfs eines Tabakerzeugnisgesetzes (TabakerzG-E) soll Artikel 7 Absatz 14 der Richtlinie 2014/40/EU (Tabakproduktrichtlinie) umgesetzt werden. Danach ist vorgesehen, dass das Verbot des Inverkehrbringens von Zigaretten und Tabaken zum Selbstdrehen, die ein charakteristisches Aroma haben und deren unionsweite Verkaufsmengen 3 Prozent oder mehr einer bestimmten Erzeugniskategorie ausmachen, erst ab dem 20. Mai 2020 – und nicht bereits ab dem Inkrafttreten des Gesetzes am 20. Mai 2016 – anzuwenden ist.

Diese Übergangsregelung betrifft die Erzeugniskategorie Mentholzigaretten. Laut Erwägungsgrund 16 der Tabakproduktrichtlinie wurde die Regelung in Artikel 7 Absatz 14 geschaffen, um den Verbrauchern ausreichend Zeit zu geben, zu anderen Erzeugnissen zu wechseln. Tabakprodukte können ihr Mentholaroma entweder durch eine Mentholisierung des Tabakstrangs oder durch Zugabe in Bestandteilen wie Filter oder Papier erhalten. Beide Varianten sind verbreitet und üblich. Für den Endkunden ist ein Unterschied nicht wahrnehmbar. Beide Varianten stellen Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma im Sinne von Artikel 7 Absatz 14 der Tabakproduktrichtlinie dar.

Mentholzigaretten, die nicht über den Tabakstrang, sondern über die Zugabe in Bestandteilen mentholisiert werden, wären nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b TabakerzG-E in Verbindung mit der noch zu erlassenden Tabakerzeugnisverordnung bereits ab Mai 2016 verboten, während über den Tabakstrang mentholisierte Zigaretten nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a TabakerzG-E erst ab dem 20. Mai 2020 verboten wären (§ 47 Absatz 4 TabakerzG-E). Diese unterschiedliche Behandlung der beiden Produktvarianten findet in der Richtlinie keine Grundlage und ist auch sachlich nicht gerechtfertigt. Das willkürliche Verbot von Teilen einer Erzeugniskategorie kann zu Marktverwerfungen führen und trägt dem Ziel, den Rauchern ausreichend Zeit zu geben, von ihren gewohnten Produkten zu anderen Erzeugnissen zu wechseln, nicht Rechnung.

Die in Artikel 7 Absatz 14 der Tabakproduktrichtlinie geforderte Verbotssuspendierung bezieht sich dementsprechend für Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma, deren unionsweite Verkaufsmengen 3 Prozent oder mehr einer bestimmten Erzeugniskategorie darstellen, auf Artikel 7 insgesamt. Suspendiert wird also nicht nur Artikel 7 Absatz 1 (Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma), sondern auch Artikel 7 Absatz 7 (Tabakerzeugnisse mit Aromastoffen in Bestandteilen). Die nationale Umsetzung muss die Suspendierung daher auch auf § 5 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b erstrecken. Dies wird durch die beantragte Streichung erreicht.

14. Zum Gesetzentwurf allgemein

a) Einheitliche Terminologie

In dem Gesetzentwurf wird für die behördlichen Organe einerseits der Begriff „Marktüberwachungsbehörden“, andererseits der Begriff „zuständige Behörden“ verwendet. Im Interesse einer einheitlichen Terminologie ist durchgehend der Begriff „zuständige Behörden“ zu verwenden.

b) Unzureichende Regelungen zur Marktüberwachung

Die Regelungen zur Überwachung (§§ 27 bis 33) wurden überwiegend aus dem Produktsicherheitsgesetz übernommen. Dadurch fehlen folgende wichtige Regelungen aus dem derzeit noch geltenden Vorläufigen Tabakgesetz (VorlTabakG), die im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch aufzunehmen sind:

- die Vorgabe, dass die Überwachung durch fachlich ausgebildete Personen durchzuführen ist, sowie
- die entsprechende Verordnungsermächtigung zur Ausgestaltung (§ 41 Absatz 2 VorlTabakG),
- das Betretungsrecht außerhalb der Geschäftszeiten (§ 41 Absatz 3 VorlTabakG),
- Duldungs- und Mitwirkungspflichten des Inhabers bei Kontrollen (§ 43 VorlTabakG) dergestalt, dass „auf Verlangen die Räume, Einrichtungen und Geräte zu bezeichnen (sind), Räume und Behältnisse zu öffnen (sind) und die Entnahme von Proben zu ermöglichen (ist)“.

c) Einbeziehung von nikotinfreien E-Zigaretten

Die Einbeziehung der derzeit noch ungeregelten nikotinfreien E-Zigaretten in die Regelungen zu E-Zigaretten ist dringend notwendig, da auch nikotinfreie E-Zigaretten nach wissenschaftlicher Bewertung des Bundesinstitutes für Risikobewertung sowie nach Auffassung des Deutschen Krebsforschungsinstitutes gesundheitsschädliche Wirkungen haben. So werden durch das Aerosol gefährliche

Substanzen aufgenommen, die als krebsauslösend gelten oder im Verdacht stehen, Krebs auszulösen (z. B. Formaldehyd, Acrolein und Acetaldehyd) oder die zytotoxische, d. h. zell- oder gewebeschädigende Eigenschaften haben.

Aus Verbraucherschutzgründen wird es daher als besonders wichtig angesehen, die geplanten Regelungen nach Abschluss des EU-rechtlich vorgeschriebenen Notifizierungsverfahrens baldmöglichst umzusetzen.

d) Fehlende Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie 2014/40/EU

Der Bundesrat nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass zur vollständigen Umsetzung der EU-Richtlinie fehlende wesentliche Regelungen nunmehr in der Tabakerzeugnisverordnung enthalten sind. Dazu gehören die neuen Kennzeichnungsregelungen (u. a. Vergrößerung der Warnhinweise, Kombination von Bild- und textlichen Hinweisen) nach Artikel 9 bis 12 der EU-Richtlinie, die Verbote von bestimmten Zusatzstoffen (z. B. solche, die den Eindruck erwecken, dass sie einen gesundheitlichen oder stimulierenden Nutzen haben wie Vitamine oder Koffein, oder die die Rauchinhalation erleichtern) in Artikel 7 Absatz 6 Buchstabe a bis e der EU-Richtlinie und die Übernahme dieser Verbote für E-Zigaretten nach Artikel 20 Absatz 3 Buchstabe c der EU-Richtlinie.

e) Weitere Regelungen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes

Zur Absenkung der Raucherquote und zum Schutz der Jugend vor den Gefahren des Rauchens und des E-Zigarettenkonsums sind aus Sicht des gesundheitlichen Verbraucherschutzes weitere Regelungen erforderlich. Der Bundesrat bittet darum, für geeignete Regelungen zügig das Rechtsetzungsverfahren einzuleiten.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 § 1 Absatz 1 Satz 1)

Die Tabakproduktrichtlinie soll neben dem Gesundheitsschutz, besonders für junge Menschen, vor allem auch der Harmonisierung und dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse dienen. Die Richtlinie sieht hierfür in Artikel 2 eine Reihe von Begriffsbestimmungen (u. a. auch für pflanzliche Raucherzeugnisse und elektronische Zigaretten) vor. Aus Sicht der Bundesregierung sollte, um diesen harmonisierten Ansatz nicht zu gefährden, grundsätzlich an den Begriffsbestimmungen der Richtlinie festgehalten werden. Dies wird durch den Verweis auf Artikel 2 regelungstechnisch umgesetzt.

Die Bundesregierung lehnt das Anliegen des Bundesrates ab und weist auf den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Verbreitung neuer psychoaktiver Stoffe (Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz – NpSG) des Bundesministeriums für Gesundheit hin. Dieser enthält in § 2 Nummer 1 eine Bestimmung des Begriffs „neuer psychoaktiver Stoff“ als „ein Stoff oder eine Zubereitung eines Stoffes aus einer der in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Stoffgruppen“.

Die Formulierung des Bundesrates lässt mit dem Abstellen auf die Zweckbestimmung schwierige Abgrenzungsfragen erwarten, die dann Einzelfallprüfungen im Vollzug überantwortet werden. Die Frage, was Mittel ist und was Zweck, lässt sich nämlich im Einzelfall nicht immer zweifelsfrei klären. Beispielsweise ist für die Einordnung bestimmter Substanzen in der Vergangenheit auch der Applikationsweg Rauchen und nicht die psychotrope Wirkung als für die Zweckbestimmung maßgebend erachtet worden. Auch die Begründung zum Änderungsantrag lässt nicht eindeutig erkennen, ob zum Beispiel die dort erwähnten Raumdüfte nun dem Tabakrecht unterstellt werden sollen oder nicht, da nach der Formulierung der Antragsbegründung offenbar eine „Umgehung“ des Tabakrechts durch den Antrag vermieden werden soll, obwohl Raumdüfte nach der im verfügenden Teil des Antrags maßgeblichen Zweckbestimmung beim Inverkehrbringen („andere Zweckbestimmung als Rauchen“) von der Definition der pflanzlichen Raucherzeugnisse wohl auszunehmen wären.

Folgerichtig stellt der Entwurf des BMG bei der Begriffsbestimmung auch nicht auf die Zweckbe-stimmung der Erzeugnisse, sondern lediglich auf die chemische Zusammensetzung bzw. Struktur und die Zuordnung zu einer bestimmten Stoffgruppe ab. Dieser Ansatz ist aus Sicht der Bundesregierung bestimmter und daher vorzugswürdig.

Durch eine teilweise Einbeziehung der NpS in den Regelungsbereich des Tabakerzeugnisgesetzes würde außerdem der irreführende Eindruck erweckt und verstärkt werden, dass es sich insoweit um legale Produkte handele. Denn nur den Herstellern und Importeuren von legalen Produkten kann der Gesetzgeber verschiedene Kennzeichnungs- und Mitteilungspflichten, wie im Tabakerzeugnisgesetz geregelt, auferlegen.

Nach der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Nummer 16 der Tabakproduktrichtlinie, auf die § 1 Absatz 1 Satz 1 des Tabakerzeugnisgesetzes verweist, ist eine elektronische Zigarette definiert als „Erzeugnis, das zum Konsum nikotinhaltigen Dampfes mittels eines Mundstücks verwendet werden kann“. Durch den Verweis auf diese weite Definition ist sichergestellt, dass alle betreffenden Erzeugnisse erfasst sind.

In der Begründung zum Tabakerzeugnisgesetz wird zudem auf Seite 37 ausdrücklich klargestellt, dass alle auf dem Markt verfügbaren E-Inhalatoren, wie etwa auch E-Shishas, E-Zigarren und E-Pfeifen dem Regelungsbereich unterliegen sollen.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 § 1 Absatz 1 Satz 2)

Die Bundesregierung stimmt der Änderung nicht zu.

Die in § 1 Absatz 1 Satz 2 durch die Bundesregierung vorgenommene Konkretisierung dient der Anpassung der Definition des Inverkehrbringens an den Begriff „Bereitstellen auf dem Markt“ im Sinne der auch im Rahmen der Tabakproduktrichtlinie zur Anwendung kommenden Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30). Dadurch wird klargestellt, dass das Inverkehrbringen über die Abgabe an den Endverbraucher hinaus die gesamte Wertschöpfungskette umfasst.

Dem Anliegen der Länder hinsichtlich der Klarstellung, dass auch die Lagerhaltung erfasst sei, wurde durch

eine entsprechende Formulierung in der Begründung (S. 43) Rechnung getragen.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 § 2 Nummer 9)

Die Bundesregierung wird das Anliegen im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 § 5 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b)

Die Bundesregierung wird das Anliegen im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 § 6 und § 15)

Die Bundesregierung nimmt die an sie gerichtete Bitte, sich auf EU-Ebene für eine Verlängerung der Umsetzungsfrist einzusetzen, zur Kenntnis. Bundesminister Schmidt hat sich bereits im Oktober 2015 an die EU-Kommission gewandt und auf die Fristenproblematik und die Notwendigkeit einer schnellen Verabschiedung der noch ausstehenden Durchführungsrechtsakte hingewiesen.

Zu Nummer 6 (Artikel 1 § 16 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2)

Die Bundesregierung wird das Anliegen im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu Nummer 7 (Artikel 1 § 21 Absatz 1 einleitender Satzteil und Nummer 1)

Die Bundesregierung stimmt der Änderung nicht zu.

Die Einbeziehung von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern in die Werbeverbote des § 21 des Tabakerzeugnisgesetzes ist notifizierungspflichtig und in einen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes aufgenommen worden. Dieser enthält in Artikel 1 Nummer 8 eine Neufassung des § 21 Absatz 1, der eine Erweiterung des Regelungsbereichs um elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter vorsieht. Der Entwurf für das Änderungsgesetz befindet sich im Notifizierungsverfahren.

Zu Nummer 8 (Artikel 1 § 31 Absatz 2 Satz 1)

Die Bundesregierung wird das Anliegen im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu Nummer 9 (Artikel 1 § 43 Absatz 1 und Absatz 2)

Die Bundesregierung lehnt die Änderung ab. Die genannten Regelungen entsprechen der gängigen Praxis in zahlreichen Rechtsgebieten, insbesondere auf § 8 Absatz 3 des Produktsicherheitsgesetzes wird hingewiesen.

Nach § 43 Absatz 3 Satz 2 des Tabakerzeugnisgesetzes treten Eilverordnungen spätestens sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft. Nach Satz 3 kann ihre Geltungsdauer nur mit Zustimmung des Bundesrates verlängert werden. Die Interessen des Bundesrates werden dadurch gewahrt.

Zu Nummer 10 (Artikel 1 § 44 Absatz 2)

Die Bundesregierung stimmt der Streichung nicht zu. Ermächtigt werden soll lediglich zur Umsetzung von in Rechtsakten der Europäischen Union verbindlich vorgegebenen, rein technischen Vorschriften ohne Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten. Damit dient die Vorschrift der Entbürokratisierung und der Entlastung der Gesetzgebungskörperschaften von vermeidbarem Aufwand. Auf die Parallelregelung in § 70 Absatz 5 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wird hingewiesen.

Zu Nummer 11 (Artikel 1 § 46)

§ 46 des Tabakerzeugnisgesetzes soll ebenfalls lediglich zu rein technischen Anpassungen (z. B. (Folge-)Anpassungen von Bezeichnungen), die auf nationaler Ebene zu verorten sind, ermächtigen, bei denen kein Gestaltungsspielraum besteht. Die Änderung des Bundesrates wird daher abgelehnt. Auf die Parallelregelung in § 43 Absatz 4 des Tiergesundheitsgesetzes wird hingewiesen.

Zu Nummer 12 (Artikel 1 § 47 Absatz 1)

Die Umsetzungs- und Anwendungsvorschriften der neuen Vorgaben ergeben sich verbindlich aus der Tabakproduktrichtlinie. Diese sieht für den überwiegenden Teil der Vorschriften eine Anwendung ab dem 20. Mai 2016 vor.

Die Tabakproduktrichtlinie enthält in Artikel 30 eine einjährige Frist für den Abverkauf von solchen Tabakerzeugnissen, die bis zum 20. Mai 2016 nach den bisherigen Regelungen hergestellt oder für den zollamtlich freien Verkehr abgefertigt und entsprechend gekennzeichnet wurden. Aus Sicht der Bundesregierung ist diese Vorschrift so zu verstehen, dass die genannten Erzeugnisse noch bis zum 20 Mai 2017 in den Verkehr gebracht werden und auch im Verkehr verbleiben dürfen.

Zu Nummer 13 (Artikel 1 § 47 Absatz 4)

Die Bundesregierung lehnt die Streichung ab.

Grundsätzlich findet die Übergangsvorschrift in Artikel 7 Absatz 14 Anwendung auf Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma, deren unionsweite Verkaufsmenge 3 % und mehr einer bestimmten Erzeugniskategorie darstellt. Die Regelung bezieht sich auf Tabakerzeugnisse und ausdrücklich nicht – wie zum Beispiel in Artikel 7 Absatz 7 – auf deren Bestandteile.

Die Auslegung von Artikel 7 Absatz 14 der Tabakproduktrichtlinie wird derzeit auf europäischer Ebene zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission diskutiert. Vor dem Hintergrund des Wortlauts, der systematischen Auslegung und unter Berücksichtigung der allgemeinen Regel, dass Ausnahmetatbestände restriktiv auszulegen sind, hat sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen eine Anwendung der Übergangsvorschrift auf Tabakerzeugnisse, die in irgendwelchen ihrer Bestandteile – wie Filter, Papier, Packungen oder Kapseln – Aromastoffe enthalten, ausgesprochen. Sollten die Beratungen eine Anwendbarkeit der Ausnahmevorschriften ergeben, wird die Bundesregierung im Hinblick auf einen einheitlichen Binnenmarkt die nationale Umsetzung prüfen.

Zu Nummer 14 (zum Gesetzentwurf allgemein)

a. Einheitliche Terminologie

In Anlehnung an das Produktsicherheitsgesetz werden die speziell für die Marktüberwachung zuständigen Behörden identifiziert und als solche bezeichnet. Dies dient der Klarstellung hinsichtlich der Verantwortlichkeiten und hat sich im Produktsicherheitsbereich bewährt.

b. Unzureichende Regelungen zur Marktüberwachung

Die unmittelbar geltende Verordnung (EG) Nr. 765/2008 enthält in Abschnitt 2 Regelungen für die Marktüberwachung. Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse im Sinne der Richtlinie 2014/40/EU fallen als Produkte im Sinne des Artikels 15 Absatz 4 in den Anwendungsbereich dieser Verordnung. Die Richtlinie 2014/40/EU ist Harmonisierungsvorschrift der Gemeinschaft nach Artikel 15 Absatz 1, sodass sich die Marktüberwachungsvorschriften für die Durchführung der Tabakproduktrichtlinie unmittelbar aus der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ergeben.

Abschnitt 6 des Tabakerzeugnisgesetzes enthält dem entsprechend Bestimmungen zur Marktüberwachung, die die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ergänzen und deren Durchführung im Hinblick auf das föderale System der Bundesrepublik Deutschland regeln, das die Zuweisung der Überwachungsaufgaben an die zuständigen Behörden der Länder verlangt. Die Vorschriften orientieren sich an den Regelungen in Abschnitt 6 des Produktsicherheitsgesetzes, das die grundlegenden Regelungen des allgemeinen Produktsicherheitsrechts mit Auffang- und Dachfunktion trifft und damit ebenfalls die für die Marktüberwachung notwendigen nationalen Ergänzungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 765/2008 enthält.

Die Bundesregierung hat im Tabakerzeugnisgesetz – nur – aus Gründen der Anwenderfreundlichkeit und besseren Lesbarkeit auf eine Verweisung auf die Vorschriften des Produktsicherheitsgesetzes verzichtet. Im Übrigen ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die bewährten und seit vielen Jahren erfolgreich angewandten Vorschriften des Produktsicherheitsgesetzes eine effektive und effiziente Marktüberwachung auch für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse gewährleisten und Regelungslücken, die einem wirksamen Vollzug auch des neuen Tabakrechts durch die Marktüberwachungsbehörden der Länder entgegenstehen könnten, nicht erkennen lassen. Soweit im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch ggf.

im Einzelfall eine größere Regelungsdichte bzw. -tiefe besteht, ist diese den besonderen Erfordernissen des Lebensmittel- und Futtermittelbereichs geschuldet.

Sollte sich im späteren Vollzug gleichwohl relevanter Ergänzungsbedarf zeigen, ist die Bundesregierung für entsprechende sachgerechte Anpassungen und konkrete Änderungsvorschläge offen.

Die Bundesregierung wird das Anliegen zu den Duldungs- und Mitwirkungspflichten bei Kontrollen im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

c. Einbeziehung von nikotinfreien E-Zigaretten

Die Bundesregierung stimmt zu.

d. Fehlende Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie 2014/40/EU

Die Bundesregierung nimmt die Bitte des Bundesrates zur Kenntnis.

e. Weitere Regelungen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes

Auch der Bundesregierung sind die Absenkung der Raucherquote und der Schutz der Jugend vor den Gefahren des Rauchens und des E-Zigarettenkonsums wichtige Anliegen. Die Bundesregierung ist daher offen für konkrete und sachgerechte Vorschläge.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333